

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Di dalam konteks manajemen pemerintahan, dewasa ini tengah berkembang paradigma *good governance* yang mengacu pada *accountability, transparency, responsiveness dan rule of law*.

Menurut Dwiyanto paling tidak ada tiga alasan yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia, yaitu perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders (pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar) ; pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif ; nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Pemerintah berkepentingan dengan upaya perbaikan pelayanan publik karena jika berhasil memperbaiki pelayanan publik mereka akan dapat memperbaiki legitimasi. Membaiknya pelayanan publik juga akan dapat memperkecil biaya birokrasi, yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar. Karena itu, reformasi pelayanan publik akan memperoleh dukungan yang luas.<sup>1</sup>

Sejalan dengan paradigma ini, birokrasi pemerintahan dalam melakukan pelayanan publik dituntut untuk dapat senantiasa mempertanggungjawabkan kinerjanya sesuai dengan standar profesi dan kompetensinya. Tuntutan semacam ini tidak akan dapat terjawab manakala Pegawai Negeri Sipil ambivalen di dalam bekerja. Disatu sisi sebagai profesional Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk bekerja sesuai kapasitasnya, namun disisi lain Pegawai Negeri Sipil harus loyal

---

<sup>1</sup> Agus Dwiyanto, dkk, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, PSKK-UGM, Yogyakarta, hlm 4

terhadap partai politiknya. Keterlibatan birokrasi dalam kehidupan politik dengan masuk menjadi anggota atau pengurus partai politik akan cenderung kontra produktif, karena antara politik dan birokrasi adalah dua hal yang bertentangan.

Kajian tentang birokrasi tidak dapat dilepaskan dari kajian tentang perubahan sosial, karena birokrasi mempunyai peran dan posisi strategis yang cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Birokrasi merupakan suatu wahana kelembagaan yang dapat menentukan efektif tidaknya pembangunan nasional. Untuk itu, sebagai wahana *strategis-instrumental* dalam mencapai tujuan pembangunan, secara normatif birokrasi memiliki posisi relatif yang dapat berbeda antara rezim yang satu dengan yang lain.

Di masa Orde Lama, birokrasi dikuasai oleh orang-orang partai politik yang bersaing untuk mendapatkan kekuasaan. Hampir seluruh Pegawai Negeri Sipil, kecuali militer, mulai dari pejabat tinggi sampai pegawai biasa, merupakan anggota partai politik. Birokrasi menjadi tempat bagi orang-orang partai untuk berpolitik.

Budi Santoso menggambarkan birokrasi dalam masa Orde Lama sebagai berikut :

“Kompetisi partai untuk menanamkan pengaruhnya dalam birokrasi telah menyebabkan lembaga ini menjadi arena pergulatan politik. Promosi jabatan lebih sering ditentukan oleh mekanisme patronase politik daripada ketentuan-ketentuan meritokrasi. Dan tidak jarang keputusan-keputusan pemerintah lebih mencerminkan desakan kepentingan partai politik daripada respon terhadap desakan-desakan darikelompok kepentingan masyarakat. Semua ini pada akhirnya telah mengakibatkan munculnya birokrasi yang

tidak sehat, terpecah belah dan mengalami proses politisasi yang hebat. Kenyataannya bahwa kekuatan politik pada masa itu terpecah belah, menyebabkan birokrasi dalam segala tingkatannya terpecah belah di bawah pengaruh kekuatan-kekuatan politik yang ada”.<sup>2</sup>

Kelahiran Orde Baru di bawah Soeharto telah mengintensifkan hubungan birokrasi dengan kekuatan politik untuk melanggengkan kekuasaannya. Semakin intensifnya hubungan antara birokrasi dengan kekuatan politik memunculkan istilah monoloyalitas atau loyalitas tunggal. Loyalitas tunggal ini mengandung maksud bahwa birokrasi harus dan hanya mendukung pemerintahan orde baru, dan menyalurkan aspirasi politiknya ke dalam Golongan Karya. Asas monoloyalitas ini wajib bagi semua Pegawai Negeri Sipil sehingga pegawai dilarang untuk menjadi anggota suatu partai politik.

Untuk mendukung Golkar pada Pemilu 1971 maka dibentuklah sebuah *interest group* yang menyatukan seluruh Pegawai Negeri Sipil dari seluruh departemen, lembaga pemerintah non departemen, dan perusahaan-perusahaan negara. Organisasi baru yang bernama Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) ini ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 82 Tahun 1971. Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) merupakan satu-satunya wadah yang disahkan bagi Pegawai Negeri Sipil, dan keanggotaannya bersifat wajib.

---

<sup>2</sup> Priyo Budi Santoso, 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru : Perspektif Kultural dan Struktural*, Edisi I, Cetakan Ketiga, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 32

Mas'ood menggambarkan dinamika KORPRI di era Orde Baru sebagai

berikut :

“Sejak pembentukannya, KORPRI secara umum sangat efektif dalam menggerakkan pegawai negeri beserta keluarganya untuk memilih Golkar dalam pemilihan umum, dan dalam menjauhkan mereka dari kegiatan partai politik. Ketidapatuhan pada tuntutan KORPRI bisa berakibat hilangnya pekerjaan sebagai pegawai negeri, dan dalam ekonomi yang tidak dapat menyediakan lapangan kerja yang cukup bagi warganya, kehilangan pekerjaan sebagai pegawai pemerintah, sekalipun gajinya kecil, akan mengakibatkan penderitaan yang besar”.<sup>3</sup>

Lebih lanjut, Donald K Emerson (dalam Mas'ood, 1994 : 53) menggambarkan struktur organisasi KORPRI sebagai berikut :

“Struktur KORPRI benar-benar bersifat top-down. Dewan pimpinannya terdiri dari Menteri Dalam Negeri sebagai ketua dengan anggota semua sekretaris jenderal departemen dan sekretaris negara, karena ketua, sekretaris negara dan hampir semua sekretaris jenderal itu adalah para jenderal, maka kontrol militer sangat terjamin”.<sup>4</sup>

Keberpihakan birokrasi kepada salah satu kekuatan politik dimasa Orde Baru telah menyeret negara pada rezim yang otoriter. Selama itu pula, birokrasi tidak banyak yang memiliki keberanian untuk benar-benar menegakkan birokrasi negara yang adil dalam kenetralan dan netral dalam keadilan.<sup>5</sup> Hal ini disebabkan karena birokrasi telah terjebak dalam perilaku dan moralitas yang lebih memberikan *privilege* terhadap kepentingan subyektif kekuatan politik tertentu, ketimbang kepentingan negara dan bangsa yang lebih besar.

---

<sup>3</sup> Mohtar Mas'ood,, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm 52

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 53

<sup>5</sup> Novel Ali, *Netralitas Birokrasi, Kedaulatan Rakyat*, 29 Nopember 2001.

Adanya perubahan politik pasca Orde Baru telah mengubah posisi birokrasi dalam konstelasi politik di Indonesia, karena Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk mengubah sikap politiknya. Sikap yang dituntut dari Pegawai Negeri Sipil adalah dari berpihak kepada Golkar, menjadi netral terhadap kekuatan politik manapun.

Di era reformasi, paradigma ketidakberpihakan penyelenggara negara (birokrasi) mutlak diperlukan. Tuntutan ini dibentuk terutama oleh *guilty feeling* (perasaan bersalah) birokrasi, lantaran di masa-masa sebelumnya tidak mampu menegakkan paradigma netralitas.<sup>6</sup> Reformasi dan reposisi birokrasi adalah solusi yang tepat untuk menjawab tuntutan akan perlunya suatu birokrasi yang mampu menegakkan paradigma netralitas.

Maka untuk mengarahkan pegawai negeri sipil agar bersikap netral dan tidak memihak kepada partai politik serta tidak terlibat pada politik praktis, maka pegawai negeri sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik harus diberhentikan dari jabatan negeri. Dengan demikian, pegawai negeri sipil dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Namun secara umum, pegawai negeri sipil sebagai warga negara tetap mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum.

Untuk hal ini, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi

---

<sup>6</sup> *Ibid*

Anggota Partai Politik, kemudian peraturan tersebut diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1999 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik.

Berdasarkan Undang-Undang No 43 Tahun 1999, khususnya Pasal 3 Ayat (3), untuk menjaga netralitas, seorang PNS dilarang menjadi anggota dan atau pengurus parpol. Lebih lanjut Peraturan Pemerintah No 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 1999 khususnya Pasal 7 Ayat (2) mengatur, seorang PNS yang menjadi anggota dan atau pengurus parpol, selambat-lambatnya tiga bulan setelah berlakunya PP itu harus mengajukan permohonan melalui atasan langsung. Jika diizinkan, yang bersangkutan harus melepaskan jabatannya.

Menurut Toto Subandriyo, diantara jutaan PNS, ada yang menjadi anggota atau pengurus parpol tertentu. Bahkan banyak di antara mereka diajukan sebagai calon anggota legislatif (caleg) parpol tertentu. Sesuai data dari Kepala Biro Umum Badan Kepegawaian Negara melalui kini ada 1.002 PNS yang aktif di beberapa departemen menjadi anggota atau pengurus parpol.<sup>7</sup>

Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta kondisi birokrasi (penyelenggara negara) pada saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung

---

<sup>7</sup> Toto Subandriyo, *Netralitas PNS dalam Pemilu*, Kompas, Kamis 19 Februari 2004.

tahun 2005 dan Pemilihan Walikota tahun 2006 yang lalu misalnya, tidak ada yang terkena aturan. Namun begitu, keadaan sebenarnya di lapangan masih saja terdapat beberapa pegawai yang terlibat mendukung secara langsung ataupun tidak langsung kepada salah satu calon kepala daerah.

Aksi mendukung salah satu calon kepala daerah ini juga dilatarbelakangi adanya kepentingan Pegawai Negeri Sipil terhadap jabatan atau karier kepegawaiannya apabila calon yang didukungnya memenangi pemilihan kepala daerah tersebut. Di samping itu, dukungan Pegawai Negeri Sipil terhadap salah satu calon juga disebabkan pada masa lalu saat calon yang didukungnya masih menjabat Pegawai Negeri Sipil tersebut merasa mendapat sesuatu baik material maupun non material (jabatan) sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut merasa hutang budi. Untuk membalas hutang budi Pegawai Negeri Sipil tersebut mewujudkannya dengan mendukung calonnya baik secara langsung maupun tidak langsung.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara

#### 2. Manfaat praktis

Dengan penelitian ini akan diperoleh informasi dan gambaran dinamika pelaksanaan netralitas Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta